

ПРОБЛЕМНИ АСПЕКТИ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ТЯХНОТО ОГРАНИЧАВАНЕ ЧРЕЗ ОПТИМИЗИРАНЕ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ

**Ас. д-р Дияна Иванова, d.ivanova@uni-svishtov.bg
Катедра „Контрол и анализ на стопанската дейност”
СА „Д. А. Ценов” - Свищов**

Резюме: Обществените поръчки са механизъм за разходване на публични средства и чрез контрола върху процесите по тяхното възлагане и изпълнение се съблюдава законосъобразността в този аспект от управлението в публичния сектор. Разглежданата тема е както социално значима, така и особено актуална, предвид реформата в областта на обществените поръчки на европейско ниво, предизвикала промени и в национален мащаб. В настоящата разработка се изследват проблемни аспекти при осъществяването на обществени поръчки у нас. Поставя се акцент върху допуснати съществени нарушения и се предлагат възможности за ограничаването им чрез повишаване ефективността на вътрешния контрол.

Ключови думи: обществени поръчки, вътрешен контрол.

JEL: H83

PROBLEMATIC ASPECTS OF PUBLIC PROCUREMENT IN BULGARIA AND POSSIBILITIES TO RESTRICT IT BY OPTIMIZING INTERNAL CONTROL

**Assist. Prof. Diyana Ivanova, Ph.D., d.ivanova@uni-svishtov.bg
Department of Control and Analysis of Commercial Activities
D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov**

Abstract: Public procurement is a mechanism for spending public funds and the control on its awarding and execution processes helps to respect the law in this aspect of public sector governance. The topic is both socially important and particularly relevant, given the public procurement reform at European level, which has caused changes in our country, too. This paper studies some problematic aspects of public procurement implementation in our country. The emphasis is placed on substantial violations and proposals are made for limiting them by increasing the effectiveness of internal control.

Keywords: public procurement, internal control

JEL: H83

ПРОБЛЕМНИ АСПЕКТИ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ТЯХНОТО ОГРАНИЧАВАНЕ ЧРЕЗ ОПТИМИЗИРАНЕ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ

Ас. д-р Дияна Иванова, d.ivanova@uni-svishtov.bg
Катедра „Контрол и анализ на стопанската дейност”
СА „Д. А. Ценов” – Свищов

Въведение

Обществените поръчки са важен механизъм за управление на публичните средства и гарант, че институциите, които се разпореждат с тях, ги използват в интерес на обществото. През последните години органите на Европейския съюз (ЕС) инициират редица промени в законодателството в тази област. Целта е да се гарантира „ефективното използване на обществените средства, за да се осигури подкрепа за икономически растеж и създаване на работни места”¹. За реализиране на националните цели, определени в съответствие със Стратегия „Европа 2020”, е приета Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. и са определени мерки и дейности, конкретизирани в план за нейното изпълнение². За постигане на положителни резултати в една от обособените области на въздействие – прилагане на законодателството – в стратегията е очертана необходимостта да се положат усилия за постигане и поддържане на съответствие между правната рамка и практиката на всички етапи на процеса, свързан с обществените поръчки³. В приетия стратегически документ е отчетена и потребността от преразглеждане, доразвиване и непрекъснато обогатяване на придобития към момента практически опит, с оглед постигане на търсения ефект от прилагането на мерките, които са предвидени⁴.

В контекста на очертаната потребност **целта** на настоящата разработка е да се изследват съществуващите проблемни аспекти в областта на обществените поръчки у нас и на тази основа да се потърсят възможности за тяхното ограничаване чрез оптимизиране на вътрешния контрол. **Обект** на изследване са резултатите от осъществен последващ контрол от Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) относно констатираните нарушения в организациите при обществените поръчки. **Предмет** на изследване са възможностите на системите за вътрешен контрол в организациите от публичния сектор за ограничаване на най-често срещаните нарушения.

¹ **Национална стратегия** за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. София, 2014 г., приета с Решение № 498 на Министерския съвет от 11.07.2014 г. с. 4. Достъпна на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=906>. Посетен на: 10.06.2016 г.

² Вж. **План** за изпълнение на Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. София, 2014 г. Достъпен на: http://top3-app1.aor.bg:7778/portal/page?_pageid=93,160263&_dad=portal&_schema=PORTAL. Посетен на: 10.06.2016 г.

³ Вж. **Национална стратегия** за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. София, 2014 г., приета с Решение № 498 на Министерския съвет от 11.07.2014 г. с. 30-34. Достъпна на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=906>. Посетен на: 10.06.2016 г.

⁴ Вж. **Пак там**. с. 34.

За постигане целта на изследването са поставени следните *задачи*:

1. Да се систематизират и анализират констатираните от АДФИ нарушения в областта на обществените поръчки, като се идентифицират най-често срещаните в практиката проблемни аспекти в тази част от дейността на организациите.

2. Да се аргументира възможността за въздействие на вътрешния контрол върху проблемните аспекти и да се изведат насоки за неговото оптимизиране.

Информационна база за целта на изследването са данни от годишните отчети за дейността на АДФИ за периода 2013-2015 г. Те съдържат информация за установени нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дейност, и в частност, за нарушения в областта на обществените поръчки.

1. Констатирани нарушения от АДФИ в областта на обществените поръчки

За изпълнение на първата поставена задача са използвани резултатите от осъществен външен за организациите контрол върху управлението на публичните средства и по-конкретно върху тяхното разходване посредством обществени поръчки. Това дава възможност, чрез анализ на констатираните нарушения, да се открият аспекти от дейността, в които вътрешните механизми не са успели да предотвратят и/или открият допуснати отклонения. Използването на отчетите на АДФИ като информационна база е продиктувано от факта, че съгласно приложимото законодателство в разглежданата област тя е част от институционалната рамка за външен контрол върху обществените поръчки в публичния сектор у нас⁵. Основна цел на Държавната финансова инспекция е защита на публичните финансови интереси, а една от нейните функции е именно планиране и осъществяване на последващ контрол за законосъобразност на дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки при организациите и лицата, попадащи в обхвата на нейното контролно въздействие.⁶ Част от приоритетните цели на Държавната финансова инспекция, заложили в стратегическите ѝ планове както за предходните три последователни периода, така и за текущия период, също са свързани с прилагането на ефективен контрол при възлагането и изпълнението на обществени поръчки⁷.

Информация относно установените през периода 2013-2015 г. нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дейност, в частта им за областта на обществените поръчки, е представена в Таблица 1⁸. Организациите – обект на

⁵ По подробно относно методиката на външния контрол върху обществените поръчки Вж. **Крумов, К., Димитров, П., Крумова, Д. и Ефимова, И.** Правни, отчетни и контролни аспекти на обществените поръчки в публичния сектор. Алманах Научни изследвания, том 21. АИ „Ценов“. Свищов, 2014. с. 226-232.

⁶ Вж. **Закон** за държавната финансова инспекция, Обн. ДВ. бр. 33 от 21 Април 2006 г., изм. ДВ. бр. 43 от 7 Юни 2016 г., чл. 2, ал. 1; чл. 8, ал. 1, т.2.

⁷ Вж. **Стратегически план** за развитието на държавната финансова инспекция в Република България 2007 – 2009 г. София, 2007 г., с. 3; **Стратегически план** за развитието на държавната финансова инспекция в Република България 2010-2012 г. София, 2010, изм. 2011, с. 3; **Стратегически план** за развитието на държавната финансова инспекция в Република България 2013-2015 г. София, 2013, с. 3; **Стратегически план** за развитието на държавната финансова инспекция в Република България 2016-2018 г. София, 2016 г., с. 3. Достъпни на: <http://www.adfi.minfin.bg/bg/38>. Посетени на: 18.06.2016 г.

⁸ Вж. **Отчет** за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2013 г., София, 2014 г., с. 10-11.; **Отчет** за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция

контрол, са класифицирани в отчетите в следните групи – *общини; други разпоредители с общински бюджети; министерства; разпоредители по държавния бюджет/републиканския бюджет; търговски дружества с държавно участие; търговски дружества с общинско участие; други обекти*⁹.

През изследвания период контролната институция е упражнила последващ контрол върху 6658 обществени поръчки. През 2013 г. броят на проверените обществени поръчки е 2484 на обща стойност 2 545 272 457 лв. При 1376 (55,39%) от тях на обща стойност 1 795 562 248 лв. са открити нарушения. През 2014 г. броят на проверените обществени поръчки от органите на АДФИ е 2440 на обща стойност 1 816 102 938 лв. Открити са нарушения при 924 (37,87%) обществени поръчки. Стойността на тези поръчки е 889 016 642 лв. През 2015 г. са проверени 1734 обществени поръчки на обща стойност 1 679 979 833 лв. При 712 (41,06%) от тях на стойност 846 746 512 лв. са открити нарушения. Осреднената стойност на изчислените относителни дялове на обществените поръчки с констатирани нарушения (45,24%) показва, че в рамките на периода при почти половината от проверените случаи на разходване на средства чрез обществени поръчки са открити нарушения.

Анализът на представената информация в Таблица 1 и по-конкретно проследяването на съотношението между общата стойност на всички проверени обществени поръчки и общата стойност на тези от тях, при които са установени нарушения, позволява последните да бъдат определени като значителни не само по отношение на техния относителен дял, но и по отношение на тяхната стойност. Данните показват, че практиката по обществени поръчки се характеризира с редица слабости и недостатъци и дават основание да се предположи, че тази част от управлението на публичните ресурси на ниво организация е предизвикателство за ръководителите в публичния сектор от позицията им на възложители. Това от своя страна обосновава необходимостта от по-детайлен анализ с оглед търсене на подходящи възможности за ограничаване на незаконосъобразните действия¹⁰.

през 2014 г. София, 2015 г., с. 10-11; **Отчет** за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2015 г. София, 2016 г., с. 11-12. Достъпни на: <http://www.adfi.minfin.bg/bg/27>. Посетен на: 12. 06. 2016 г.

⁹ Списъците на обектите, в които през 2013 г., 2014 г. и 2015 г. органите на АДФИ са извършили финансови инспекции и проверки са достъпни на: <http://www.adfi.minfin.bg/bg/page/19>. Посетен на: 10.06.2016 г.

¹⁰ Относно установяване на противоправни деяния като обект на контрол и възможностите за прилагане на резултативен и процесуален контрол Вж. **Тананеев** Ем., **Стойкова**, П. Данъчен контрол и администрация. Фабер. Велико Търново, 2013. с. 232.

Таблица 1. Проверени обществени поръчки от АДФИ през периода 2013-2015 г.

Обекти	Проверени обществени поръчки		Обществени поръчки с установени нарушения		в т. ч.			
					съ съществени нарушения, в т. ч. и непроведени процедури		с процедурни нарушения	
	Брой	Стойност	Брой	Стойност	Брой	Стойност	Брой	Стойност
2013 г.								
Общини	434	942343393	206	662416456	112	567118291	94	95298165
Други разпоредители с общински бюджети	39	512040	30	416880	6	221616	24	195264
Министерства	94	227546361	18	119348987	4	2244069	14	117104918
Разпоредители с републикански бюджет	182	126190921	138	112714404	90	27067490	48	85646914
Търговски дружества с държавно участие	800	800575377	308	554350939	106	224629841	202	329721098
Търговски дружества с общинско участие	471	202882916	287	168187315	125	18406922	162	149780393
Други обекти	464	245221449	389	178127267	334	101072018	55	77055249
Общо:	2484	2545272457	1376	1795562248	777	940760247	599	854802001
2014 г.								
Общини	147	158897705	55	86116353	25	21769002	30	64347351
Други разпоредители с общински бюджети	87	6570406	67	5924420	64	5730322	3	194098
Министерства	23	302292459	9	272626883	6	252796883	3	19830000
Разпоредители по държавния бюджет	895	240725986	240	82075912	84	12771919	156	69303993
Търговски дружества с държавно участие	1146	864076140	453	274482657	181	92083956	272	182398701
Търговски дружества с общинско участие	62	77279269	49	49509291	29	13073618	20	36435673
Други обекти	80	166260973	51	118281126	27	30159603	24	88121523
Общо:	2440	1816102938	924	889016642	416	428385303	508	460631339
2015 г.								
Общини	614	551773778	214	200585924	44	54132091	170	146453833
Други разпоредители с общински бюджети	39	2086328	16	739622	12	484673	4	254949
Министерства	52	115820941	20	98819060	4	62828188	16	35990872
Разпоредители с ДБ	456	296827577	133	122335826	87	54928203	46	67407623
Търговски дружества с държавно участие	270	431201375	118	197762718	40	17672336	78	180090382
Търговски дружества с общинско участие	83	141872830	46	103361289	31	2337776	15	101023513
Други обекти	220	140397004	165	123142073	161	121088499	4	2053574
Общо:	1734	1679979833	712	846746512	379	313471766	333	533274746
Общо за периода:	6658	6041355228	3012	3531325402	1572	1682617316	1440	1848708086

Източник: <http://www.adfi.minfin.bg>

В рамките на представената в отчетите на АДФИ информация, нарушенията, констатирани в резултат на извършените финансови инспекции, са класифицирани в зависимост от характера им като¹¹:

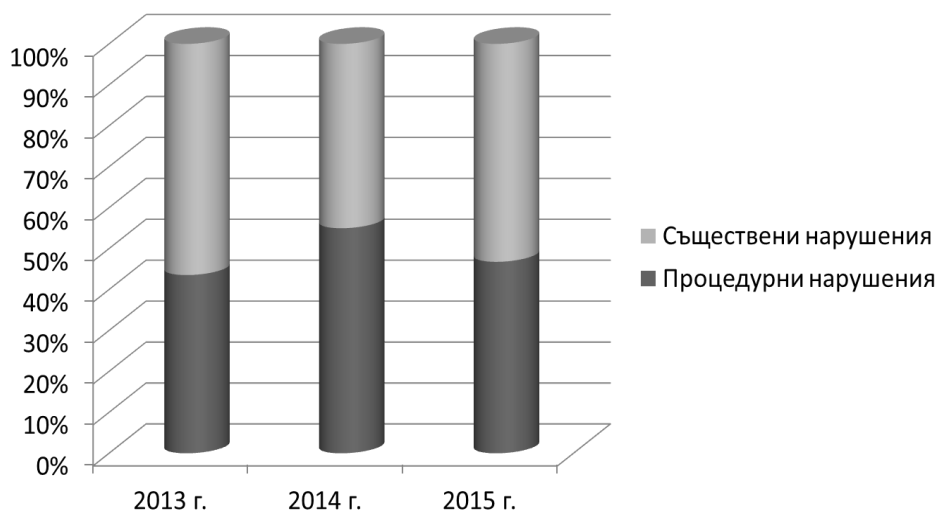
- **нарушения на принципите** за: публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Те са дефинирани още като **съществени нарушения, в т. ч. и непровеждане на процедури**. Към тях са отнесени: непровеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки при наличие на всички законови основания за провеждането им; нарушения на чл. 2 от Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (отм.)¹², като не са събрани не по-малко от три броя оферти за възлагане на договори за малки обществени поръчки; поставяне на условия от възложителите, даващи предимство или необосновано ограничаващи участието на кандидатите в процедурите; сключване на анекси към договори за обществени поръчки, с които са променяни цени, срокове за изпълнение и др., без да са налице законови основания за това; неоснователно провеждане на процедури на договаряне без обявление или договаряне с покана, вместо открити процедури;

- нарушения на правната рамка, определени като нарушения с процедурен характер или **процедурни нарушения**. Те се изразяват в следното: неспазване на предвидените срокове; непредставяне на необходимата информация за публикуване в Регистъра на обществените поръчки; наличие на пропуски при оформяне на документацията, при определяне, внасяне и освобождаване на гаранциите на кандидатите за участие и изпълнение на обществените поръчки и др.

По-детайлният анализ на информацията по години показва, че в рамките на 2013 г. повече от половината от обществените поръчки с открити нарушения са случаи на съществени нарушения, вкл. непровеждане на процедури (777 бр. или 56,47%) Процедурни нарушения на правната рамка в областта са установени през годината при 599 (43,53%) от обществените поръчки с открити нарушения (вж. *Фигура 1*).

¹¹ Вж. **Отчет** за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2013 г., София, 2014 г., с. 10-11; **Отчет** за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2014 г., София, 2015 г., с. 10; **Отчет** за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2015 г., София, 2016 г., с. 11; Достъпен на: <http://www.adfi.minfin.bg/bg/27>. Посетен на: 12.6.2016 г.

¹² Вж. **Наредба** за възлагане на малки обществени поръчки, в сила от 1 Октомври 2004 г., Приета с ПМС № 249 от 17.09.2004 г., Обн. ДВ. бр. 84 от 27 Септември 2004 г., отм. ДВ. бр. 17 от 28 Февруари 2012 г. Посочената наредба е отменена, но в рамките на разработката констатираните нарушения на чл. 2 от нея участват при представяне на относителните дялове на видовете съществени нарушения, с цел да бъде коректно представена в цялостния ѝ вид относимата към тях информация. Този вид нарушения не участват при направените изводи и очертаните насоки за оптимизиране на вътрешния контрол.



Фигура 1. Относителен дял на обществените поръчки по видове нарушения

Източник: <http://www.adfi.minfin.bg>

През 2014 г. в резултат на осъществения контрол са открити нарушения при 924 обществени поръчки, като при повече от половината от тях – 508 (54,98%) обществени поръчки – са налице процедурни нарушения, а при 416 (45,02%) са открити съществени нарушения. През 2015 г. при 712 от всички проверени обществени поръчки са открити нарушения. Установени са съществени нарушения при 379 (53,23%) от тях. Вторият вид нарушения на правната рамка са констатирани при 333 (46,77%) от обществените поръчки с открити нарушения.

Тези данни дават основание да се направят следните **обобщения**:

първо, през периода при приблизително половината от проверените обществени поръчки са констатирани нарушения на законодателството, което показва, че в практиката съществуват нерешени проблеми в разглежданата област при управлението на публичните средства на ниво разпоредители;

второ, допуснати са отклонения както съществени, така и процедурни, и като цяло преобладават същественият нарушения при разходването на публични средства чрез обществени поръчки. Те са констатирани от контролните органи при 52,19% от проверените обществени поръчки с установени нарушения. Процедурни нарушения се срещат при 47,81%;

трето, постигането на съответствие с правната рамка обуславя необходимостта от по-задълбочено изследване на нарушенията като основа за търсене на възможности за ограничаване на незаконосъобразната практика при възложителите.

2. Проблемни аспекти в областта на обществените поръчки в България

Анализът на представената информация показва, че при проверените случаи на разходване на публични средства чрез обществени поръчки са установени редица слабости, като преобладават незаконосъобразните действия, които нарушават този механизъм, определени като съществени. Техният характер и

по-силно изразеното им присъствие определя последващия ход на изследването, с оглед идентифицирането на проблемните аспекти в тази част от дейността на организациите. Информация относно обществените поръчки с открити съществени нарушения е представена в *Таблица 2*.

Таблица 2. Съществени нарушения при обществените поръчки, установени през периода 2013-2015 г.¹³

Съществени нарушения	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Непроведени процедури за възлагане на обществени поръчки при наличие на всички необходими законови основания за провеждането им	522	330	290
Нарушение на чл. 2 от НВМОП (отм.), като не са събрани не по-малко от три оферти за възлагане на договори за малки обществени поръчки	146	21	25
Поставени условия от възложителите, които дават предимство или необосновано ограничават участието на кандидатите в процедурите	27	36	19
Сключвани анекси към договори за обществени поръчки, с които са променяни цени, срокове за изпълнение и др., без да са били налице законови основания за това	38	24	25
Неоснователно проведени процедури на договоряне без обявление или договоряне с покана вместо открити процедури	44	5	20
Общо съществени нарушения:	777	416	379

Източник: <http://www.adfi.minfin.bg>

В рамките на 2013 г. в резултат на осъществения контрол е констатирано, че 522 (67,18%) от установените случаи на съществени нарушения са непроведени процедури за възлагане на обществени поръчки при наличието на всички необходими законови основания за провеждането им. Случаите на нарушение на чл. 2 от НВМОП (отм.) са значително по-малко - 146 (18,79%). Най-нисък е броят на случаите – 27 (3,47%), при които възложителите са поставили дискриминационни условия (даващи предимство или необосновано ограничаващи възможността за участие на кандидати в процедурите). При 38 (4,89%) от случаите са сключвани анекси към договори за обществени поръчки, с които са променяни цени, срокове за изпълнение и др., без законови основания за това, а при 5,66% или 44 случая са проведени необосновано процедури на договоряне без обявление или договоряне с покана, вместо открити процедури.¹⁴

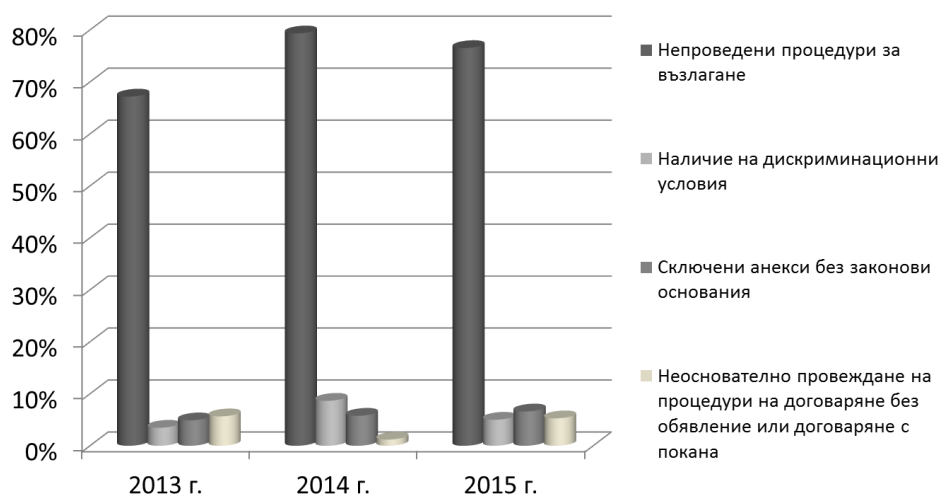
През 2014 г. отново преобладават установените случаи на възлагане на обществени поръчки без да са проведени процедури, при наличие на необходимите за провеждането им законови основания, а именно – 330 случая (79,33%). В сравнение с тях незначителен е дялът на случаите на нарушения на чл. 2 от НВМОП, изразяващи се в несъбиране на изискуемия минимален брой оферти за възлагане на договори за малки обществени поръчки, а именно 21 случая (5,05%). При 36 (8,65%) обществени поръчки е констатирано, че са поставени условия от страна на възложителите, даващи предимство или необосновано ограничаващи участието на кандидатите в процедурите. При 24

¹³ Относителните дялове на двата обособени вида нарушения (съществени и процедурни) са изчислени от автора на база на общия брой проверени обществени поръчки с установени нарушения. Относителните дялове на обществените поръчки по видове констатирани съществени нарушения (непроведени процедури, неоснователно проведени процедури и др.) са изчислени на база общия брой обществените поръчки с установени съществени нарушения.

¹⁴ Вж. **Отчет** за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2013 г., София, 2014 г., с. 10-11. Достъпен на: <http://www.adfi.minfin.bg/bg/27>. Посетен на: 12. 06. 2016 г.

случая (5,77%) са сключвани анекси към договори за обществени поръчки, с които са променяни параметри по тях, без да са налице законови основания за това и при 5 случая или при малко над един процент (1,20%) е установено, че неоснователно са проведени процедури на договаряне без обявление или договаряне с покана.¹⁵

Данните за 2015 г. показват, че както и през предходните две години преобладават случаите, в които са сключени договори без да са проведени процедури за възлагане при наличие на всички законови основания за тяхното провеждане - 290 случая или 76,52% (вж. *Фигура 2*). Контролните органи са установили 25 случая (6,60%) на нарушения на чл. 2 от НВМОП (отм.), а при 19 обществени поръчки (5,01%), е констатирано, че възложителите са поставили дискриминационни условия. Не се различава съществено от 2014 г. броят на обществените поръчки, при които е установено, че са сключвани анекси към договори, с които са направени промени, без законови основания за това – 25 случая (6,60%). Неоснователно проведени процедури на договаряне без обявление или на договаряне с покана вместо открити процедури са открити при 20 случая (5,28%).¹⁶



Фигура 2. Относителен дял на обществените поръчки по видове съществени нарушения

Източник: <http://www.adfi.minfin.bg>

Систематизирането и анализът на представените дотук данни позволяват да се направят следните **обобщения относно съществуващите проблемни аспекти при обществените поръчки**:

➤ най-често срещан в практиката на организациите проблемен аспект е **непровеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки при наличието на всички законови основания за това**. Той е констатиран средно при 72,65% от случаите, в които при направените инспекции през периода са открити съществени нарушения. Това показва, че в преобладаващата част от тях са допуснати съществени несъответствия между правната рамка и дейностите

¹⁵ Вж. **Отчет** за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2014 г. София, 2015 г., с. 10. Достъпен на: <http://www.adfi.minfin.bg/bg/27>. Посетен на: 12. 06. 2016 г.

¹⁶ Вж. **Отчет** за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2015 г. София, 2016 г., с. 11. Достъпен на: <http://www.adfi.minfin.bg/bg/27>. Посетен на: 12. 06. 2016 г.

по определяне на потребности, планиране и инициране на обществени поръчки от възложителите;

➤ като значително по-рядко срещани в практиката проблемни аспекти при обществените поръчки, отново изразяващи се в незаконосъобразни действия на ниво организация, могат да се определят следните:

- *поставяне от възложителите на дискриминационни условия*, даващи предимство или необосновано ограничаващи участието на кандидатите в процедурите. От данните е видно, че в нисък процент от случаите са допуснати действия, противоречащи на изискванията на законодателството и по-конкретно на принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, т.е. на практика в организациите-обект на контрол са създадени условия за конкурентна среда при избора на изпълнител.

- *извършване на незаконосъобразни изменения на договорените условия между възложители и изпълнители* (сключване на анекси към договори, променящи цени, срокове и др. параметри, без законови основания). Наличието на такъв проблем в практиката поставя под въпрос, макар и в незначителна част от случаите, спазването на регламентирания от закона ред за възлагане на обществени поръчки и застрашава финансовите интереси на организациите;

- *неоснователно провеждане на процедури на договаряне без обявление или договаряне с покана*. Това е нарушение, което също не се среща често при проверените обществени поръчки с констатирани съществени отклонения. По своя характер то е в противовес с принципите за възлагане на обществени поръчки и има отношение към избора на контрагент за изпълнител на обществена поръчка.

Представените данни отразяват състоянието на конкретни аспекти от практиката по обществени поръчки в организациите-обект на контрол от страна на АДФИ и въз основа на тях могат да се направят следните **изводи**:

първо, налице са съществени нарушения, които биха оказали влияние върху финансовото състояние на организациите - разходване на публични средства без провеждане на процедури; неправилно определяне реда за възлагане, в т. ч. и незаконосъобразност при избора на вид процедура за възлагане; изменения на договорите в противоречие със законовите изисквания; незаконосъобразни действия при избора на изпълнител и др.;

второ, наличието и характерът на допуснатите пропуски и несъответствия, установени от контролната институция през периода показват, че съществуващата към момента практика в областта на обществените поръчки у нас се характеризира с редица слабости, които застрашават законосъобразното разходване на публични ресурси;

трето, преобладават съществените нарушения, свързани с провеждането на процедурите, организацията на дейностите по тяхното инициране и изпълнение от възложителите, съобразно технологията на процеса по възлагане на обществени поръчки, регламентирана от правната рамка;

четвърто, систематизирането и анализът на съществуващите най-често срещани нарушения позволяват да бъдат открити проблемни аспекти, с които се характеризира разглежданата част от дейността и управлението на организациите-обект на контрол. Това е основа за последващ анализ и търсене на възможности за тяхното ограничаване.

3. *Насоки за ограничаване на проблемните аспекти при обществените поръчки чрез оптимизиране на вътрешния контрол*

В изпълнение на втората поставена задача е аргументирано търсенето на възможности за въздействие чрез системите за вътрешен контрол и са изведени насоки за оптимизиране на вътрешните контролни механизми, съобразно идентифицираните проблемни аспекти. Обобщените резултати от осъществения контрол от страна на АДФИ по отношение *на констатираните от контролните органи нарушения и техния характер, позволяват да се локализируют проблемни зони от процеса* на ниво организация. Очертаните проблемни аспекти, върху които е поставен акцент в предходната част на разработката, са важна и актуална насока в търсенето на решения за постигане на съответствие със законодателството. По своята същност те са нарушения на принципите за възлагане на обществени поръчки, регламентирани както в предходния, така и в действащия Закон за обществените поръчки.¹⁷

Причините за допуснатите нарушения могат да бъдат различни и да се търсят в отделните насоки от организацията на процесите, свързани с обществените поръчки, като: разпределяне на функциите и/или тяхното изпълнение от отговорните длъжностни лица; професионална компетентност и квалификация на персонала; тълкуване на законодателната уредба и други обективни или субективни причини, породили несъответствие с приложимия режим на възлагане. Същевременно *наличието на нарушения косвено насочва вниманието към вътрешните контролни механизми*, съпътстващи тази част от дейността и управлението на организациите. Аргументите за търсене на възможности за въздействие чрез вътрешния контрол, като механизъм за ограничаване на слабостите в практиката при управлението на обществените ресурси, са следните:

➤ основното предназначение на контрола като функция на управлението и в частност на вътрешния контрол е да подпомага постигането целите на организациите. Чрез осъществяването на контрол се идентифицират и докладват нарушенията, за да се създаде подходяща основа за регулиране и постигане на съответствие. Въвеждането на вътрешни контролни механизми за всеки от процесите, протичащи в организациите, обезпечава тяхното осъществяване в предварително зададените параметри, дефинирани както от външната правна рамка, така и от вътрешните за организациите правила. Процесите по обществените поръчки са част от процесите, протичащи в организациите. В този смисъл наличието на отклонения от начина, по който те трябва да се реализират, дава основание да се предположи, че въведените вътрешни контролни механизми на отделни етапи от процеса по обществени поръчки не са въздействали или са въздействали, но не са постигнали своята цел – да предотвратят или открият незаконосъобразни действия. Това логично

¹⁷ Отмененият Закон за обществените поръчки изисква обществените поръчки да бъдат възлагани в съответствие със следните принципи: *публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация*. Вж. **Закон** за обществените поръчки, в сила от 1 Октомври 2004 г., Обн. ДВ. бр. 28 от 6 Април 2004 г., изм. и доп. ДВ. бр. 79 от 13 Октомври 2015 г., чл. 2, ал. 1. В актуалния Закон за обществените поръчки са дефинирани следните принципи: *равнопоставеност и недопускане на дискриминация; свободна конкуренция; пропорционалност; публичност и прозрачност*. Вж. **Закон** за обществените поръчки, в сила от 15 Април 2016 г., Обн. ДВ. бр. 13 от 16 Февруари 2016 г., доп. ДВ. бр. 34 от 3 Май 2016 г., чл. 2, ал. 1.

предполага да се потърсят възможни решения за преодоляване на слабостите именно чрез вътрешния контрол;

➤ при управлението на публичните ресурси вътрешният контрол има за задача да подпомогне постигането на целите и да осигури: съответствие със законодателството, вътрешните актове и договорите; добро финансово управление; надеждност на информацията и опазване на активите¹⁸. Допуснатите съществени нарушения водят до неприлагане на принципите, определени в законодателството, което подсказва, че вътрешният контрол не е бил достатъчно ефективен в разгледаните случаи на разходване на средства чрез обществени поръчки. В този смисъл анализирането на връзката между проблемните аспекти и вътрешния контрол може да се определи като важна насока за идентифициране на конкретни причини за допуснатите нарушения, дефиниране на възможности за преодоляване на проблемите и за ограничаване на незаконосъобразната практика в организациите;

➤ прилагането на вътрешния контрол като инструмент за въздействие в посока на идентифицираните проблемни аспекти се аргументира и от направените законодателни промени по отношение на вътрешната нормативна уредба на публичните възложители, регламентираща на ниво организация процесите по обществени поръчки¹⁹. Отмененият Закон за обществените поръчки (ЗОП) съдържа постановки, конкретизиращи задължението на възложителите да приемат вътрешни правила за възлагане на обществени поръчки, които да определят реда за планиране и организация на провеждането на процедури и за контрол върху изпълнението на сключени договори за възлагане на обществени поръчки²⁰. В актуалния ЗОП е предвидено наличие на вътрешни правила при публичните възложители за управление цикъла на обществените поръчки²¹. Тяхното минимално съдържание обхваща по-широк периметър от дейности – от прогнозиране на потребностите до поддържане профил на купувача²². Изпълнението на поставеното конкретно изискване за минималното им съдържание предполага преглед и актуализация на съответния вътрешен нормативен акт, а при липса на изградени правила в посочените от новия ЗОП аспекти – тяхното изграждане. Това изисква на преглед и актуализация да бъдат подложени и контролните механизми, предназначени да осигурят спазването им.

Очертаната връзка между наличието на нарушения и предназначението на вътрешния контрол, насочва вниманието именно към вътрешните правила и съпътстващите ги контролни механизми, които имат пряко отношение към идентифицираните в първата част на разработката проблемни аспекти. Като **основни насоки от вътрешния контрол, в които би могло да се търсят**

¹⁸ Вж. **Закон** за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Обн. ДВ. бр. 21 от 10 Март 2006 г., изм. ДВ. бр. 43 от 7 Юни 2016 г. чл. 5, ал. 2.

¹⁹ Отнася се за публични възложители, разпореждащи се с годишен бюджет равен или по-голям от 5 млн.лв., (вкл. средствата предоставени по линия на европейски фондове и програми). Вж. **Закон** за обществените поръчки, обн. ДВ. бр. 13 от 16 Февруари 2016 г., в сила от 15 Април 2016 г., чл. 5, ал. 2; чл. 244, ал. 1.

²⁰ Вж. **Закон** за обществените поръчки, в сила от 1 Октомври 2004 г., Обн. ДВ. бр.28 от 6 Април 2004 г., изм. и доп. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015 г., чл. 86.

²¹ Вж. **Закон** за обществените поръчки, в сила от 15 Април 2016 г., Обн. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016 г., доп. ДВ. бр. 34 от 3 Май 2016 г., чл. 244.

²² Вж. **Правилник** за приложение на Закона за обществените поръчки, в сила от 15 Април 2016 г., приет с ПМС № 73 от 5 Април 2016 г., обн. ДВ. бр. 28 от 8 Април 2016 г., чл. 140, ал. 1.

възможности за неговото оптимизиране с оглед оказване на въздействие за ограничаване на разгледаните съществени нарушения, могат да бъдат дефинирани следните:

- контролните механизми, съпътстващи технологичните стъпки на процеса на етапа на **определяне потребността** на организациите от прилагане на обществени поръчки като механизъм за разходване на публични средства;
- механизмите за контрол, свързани с **планиране на обществените поръчки**, организация и изпълнение на дейностите от компетентните звена и длъжностни лица по **подготовка провеждането на процедурите** за възлагане на обществени поръчки, като се акцентира върху изготвянето на график за провеждането им в рамките на съответната година и съблюдаването на параметрите, които обуславят необходимостта от провеждане на процедури, включително определяне на вида им;
- във връзка с **провеждането на процедурите** следва да се обърне внимание на контролните механизми, обезпечаващи коректното **дефиниране на изискванията към потенциалните кандидати** за изпълнители, за да се намали опасността от предварителното ограничаване на кръга от лица, които могат да кандидатстват за изпълнители по договори за обществени поръчки;
- контролите, относими към **възлагането на обществени поръчки**, техният обхват и необходимостта от въвеждане на допълнителни контролни механизми, предназначени да предотвратяват и/или регистрират несъответствията с регламентираните от законодателството изисквания;
- контролните механизми, имащи отношение към инициирането и извършването на **последващи промени по отношение на вече сключени договори с контрагентите-изпълнители на обществени поръчки**, както и контрола за законосъобразност на необходимите промени, за да се обезпечи защитата на финансовите интереси на организациите;
- не бива да се пренебрегват и контролните механизми, свързани с:
 - а) разработване на необходимата документация, съпътстваща процедурите за планиране, подготовка и възлагане на обществени поръчки;
 - б) изпълнение на дейностите в рамките на отделните етапи от процеса в предвидените срокове;
 - в) спазване на правилата за комуникация между звената и/или отговорните длъжностни лица във връзка с изброените дейности и предоставяне на необходимата информация пред компетентните органи.

Възможности за въздействие могат да бъдат потърсени и в посока оптимизиране на връзката между вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки и вътрешно-контролните механизми. Те следва да се разглеждат като комплекс от взаимосвързани процедури и чрез тяхното последователно прилагане да се предотвратяват и/или открият отклоненията. Това би подпомогнало правилното протичане на процеса по идентифициране и планиране на потребностите от обществени поръчки в организациите и тяхното последващо изпълнение в съответствие с действащото законодателство.

В допълнение към очертаните насоки може да се посочи, че част от изискванията към вътрешните правила както в отменения, така и в действащия ЗОП кореспондират именно с идентифицираните проблемни аспекти при обществените поръчки - прогнозиране на потребностите за възлагане на обществени поръчки, тяхното планиране и възлагане. Оказването на въздействие и постигането на положителни резултати при възложителите чрез промяната в законодателството изисква зададената обща рамка за минималното им съдържание да бъде разработена и прилагана съобразно спецификата на

дейността на организациите. Систематизирането и анализа на представената информация, както и очертаните насоки за оптимизиране на вътрешния контрол, биха били практически полезни при: оказването на методическа помощ на възложителите от компетентните органи; извършване на оценка на степента, до която промяната на правната рамка в частта на вътрешните правила е довела след тяхното прилагане до ограничаване на незаконосъобразните действия при обществените поръчки.

Въз основа на изведената връзка между наличието на проблемни аспекти в практиката и вътрешния контрол, както и дефинираните насоки за неговото оптимизиране могат да се направят следните **изводи**:

първо, предвид основното предназначение на съвременния вътрешен контрол в публичния сектор е налице необходимост от търсене на възможности за неговото усъвършенстване и прилагане от възложителите като инструмент за въздействие в идентифицираните проблемни аспекти при обществените поръчки;

второ, обект на преглед и диагностика следва да бъдат вътрешните правила и съпътстващите ги контролни механизми, чрез които се организира и съблюдава законосъобразното протичане на процесите, свързани с обществените поръчки на ниво организация. Това е от особена важност в контекста на направените промени в законодателството в тази област по отношение на вътрешната нормативна уредба;

трето, иницирането на дейности и насочването на усилия в тази конкретна посока би допринесло за усъвършенстване на политиките и процедурите, изграждащи системата за вътрешен контрол в разглеждания функционален разрез и за създаване на условия за ефективно управление на публичните средства.

Заклучение

В заключение може да се обобщи, че съществуващата към момента практика в областта на обществените поръчки у нас съдържа сериозни слабости, свързани със законосъобразността на действията в отделни аспекти от разходването на публични средства. Налице е потребност от усъвършенстване на тяхното управление в частта на осъществяването на контрол като инструмент за въздействие на ниво организация. Прилагането на адекватни и ефективни контролни механизми в идентифицираните проблемни аспекти е предпоставка за постигане на положителни резултати, изразяващи се в ограничаване на незаконосъобразната практика и постигане на съответствие с правната рамка. Това е важно условие за успешното провеждане на държавната политика в тази област и за постигане на поставените цели в Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки за периода 2014-2020 г.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ:

1. Крумов, К. , Димитров, П., Крумова, Д. и Ефимова, И. Правни, отчетни и контролни аспекти на обществените поръчки в публичния сектор. Алманах Научни изследвания, том 21. АИ „Ценов“. Свищов, 2014 г.
2. Тананеев, Ем., Стойкова, П. Данъчен контрол и администрация. Фабер. Велико Търново, 2013 г.

3. Закон за държавната финансова инспекция, Обн. ДВ. бр. 33 от 21 Април 2006 г., изм. ДВ. бр.43 от 7 Юни 2016 г.
4. Закон за обществените поръчки, в сила от 1 Октомври 2004 г., Обн. ДВ. бр. 28 от 6 Април 2004 г., изм. и доп. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015 г.
5. Закон за обществените поръчки, в сила от 15 Април 2016 г., Обн. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016 г., доп. ДВ. бр. 34 от 3 Май 2016 г.
6. Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Обн. ДВ. бр. 21 от 10 Март 2006 г., изм. ДВ. бр. 43 от 7 Юни 2016 г.
7. Наредба за възлагане на малки обществени поръчки, в сила от 01.10.2004 г., Приета с ПМС № 249 от 17.09.2004 г., Обн. ДВ. бр. 84 от 27 Септември 2004 г., отм. ДВ. бр.17 от 28 Февруари 2012 г.
8. Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. София, 2014 г., приета с Решение № 498 на Министерския съвет от 11.07.2014 г.
9. Отчет за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2013 г. , София, 2014 г.
10. Отчет за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2014 г. , София, 2015 г.
11. Отчет за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2015 г. , София, 2016 г.
12. План за изпълнение на Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. София, 2014 г.
13. Правилник за приложение на Закона за обществените поръчки, в сила от 15 Април 2016 г., приет с ПМС № 73 от 5 Април 2016 г., обн. ДВ. бр. 28 от 8 Април 2016 г.
14. Стратегически план за развитието на държавната финансова инспекция в Република България 2007-2009 г., София, 2007 г.
15. Стратегически план за развитието на държавната финансова инспекция в Република България 2010-2012 г. София, 2010, изм. 2011 г.
16. Стратегически план за развитието на държавната финансова инспекция в Република България 2013-2015 г. София, 2013 г.
17. Стратегически план за развитието на държавната финансова инспекция в Република България 2016-2018 г. София, 2016 г.

ИНТЕРНЕТ ИЗТОЧНИЦИ:

1. <http://www.adfi.minfin.bg>
2. <http://www.strategy.bg>
3. <http://www.aop.bg>